

ANNA POTYRAŁA

Poznań

Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne Unii Europejskiej – od Traktatu z Maastricht do Traktatu Lizbońskiego

Współpraca państw członkowskich dzisiejszej Unii Europejskiej w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych rozpoczęła się w grudniu 1975 roku podczas spotkania Rady w Rzymie, poświęconego współpracy w dziedzinie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu, radykalizmu, ekstremizmu i międzynarodowej przemocy (ang. terrorism, radicalism, extremism, international violence). Efektem spotkania było powołanie w czerwcu 1976 roku grupy TREVI. Zadaniem ministrów spraw wewnętrznych i ministrów sprawiedliwości, tworzących grupę, było wypracowywanie strategii walki z przestępczością zorganizowaną, w szczególności z nielegalnym handlem narkotykami i terroryzmem. W ramach grupy TREVI nastąpiła intensyfikacja współpracy technicznej, wymiany danych oraz wymiany osobowej. Powołano krajowe centra spotkań, wprowadzano nowe metody i techniki szkolenia policji i oddziałów specjalistycznych, standaryzowano wyposażenie, prowadzono wymianę oficerów łącznikowych i funkcjonariuszy policji¹. Mimo rozwoju struktur² i przedmiotowego zakresu działalności, trudno zaliczyć osiągnięcia grupy TREVI do szczególnie udanych. Główną przyczyną był nieformalny charakter grupy oraz brak prawnego umocowania jej działalności. Formalnie grupa TREVI funkcjonowała poza oficjalną strukturą Wspólnoty, choć zrzeszała wszystkich jej członków.

Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych skierowana była również na wypracowanie zasad pozwalających zniwelować negatywne skutki zniesienia granic wewnętrznych. Z tego względu w Porozumieniu z Schengen z roku 1985 i Konwencji Wykonawczej z roku 1990 wskazano instrumenty pozwalające na zwalczanie nielegalnej imigracji, umożliwiając państwom-stronom prowadzenie konkretnych działań w zakresie współpracy policyjnej. Zaliczono do nich pościg transgraniczny, obserwację transgraniczną, usunięcie i readmisję. Wszystkie stosowane są

¹ F. Jasiński, P. Rakowski, *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem*, w: F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 12.

² Grupa TREVI I skierowana była na zapobieganie i zwalczanie terroryzmu; TREVI II odpowiedzialna była za współpracę służb policyjnych. Przedmiotowy zakres TREVI III obejmował zwalczanie handlu narkotykami i przestępczości zorganizowanej. TREVI IV zajmowała się bezpieczeństwem nuklearnym, TREVI V – swobodnym przepływem osób, zaś zadaniem TREVI VI, w skład której wchodziło około 50 osób, było przygotowanie projektu powołania Europejskiego Urzędu Policji. Grupa TREVI '92 zajmowała się analizą konsekwencji wprowadzenia w życie zasady swobodnego przemieszczania się na porządek publiczny w państwach członkowskich.

w odniesieniu do osób, które są podejrzane o dokonanie przestępstw wskazanych w Porozumieniu z Schengen. W październiku 1986 roku powołano grupę *ad hoc* do spraw migracji, odpowiedzialną za określenie zasad dostępu obywateli państw trzecich do obszaru Wspólnoty (polityka imigracyjna, wizowa i azylowa), a w roku 1988 – grupę do spraw swobodnego przepływu osób. Najważniejszym osiągnięciem tej pierwszej było przygotowanie projektu Konwencji Dublińskiej w sprawie państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków azylowych. Konwencja, przyjęta w czerwcu 1990 roku, stała się głównym instrumentem wykorzystywanym w polityce azylowej, pozwalającym na wyeliminowanie przypadków wielokrotnego składania wniosków azylowych przez tę samą osobę. W walce z przestępczością zorganizowaną pomocny miał być również, przewidziany w Porozumieniu z Schengen, System Informacyjny Schengen, będący bazą danych o osobach zatrzymanych w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa wskazanego w Porozumieniu oraz o przedmiotach służących do popełnienia lub pochodzących z przestępstwa (obecnie SIS II). Celem Systemu miało być utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa.

Obok rozwijania współpracy policyjnej, uwagę skierowano również na współpracę sądową, doprowadzając do przyjęcia w 1987 roku konwencji w sprawie przekazywania osób skazanych, w roku 1989 – konwencji w sprawie uproszczonych wniosków ekstradycyjnych; w 1990 roku – konwencji rzymskiej dotyczącej przekazania postępowań w sprawach karnych oraz w roku 1991 – konwencji w sprawie wykonywania zagranicznych decyzji karnych. Z uwagi na brak wymaganej liczby ratyfikacji dwie ostatnie umowy nie weszły w życie.

* * *

Pomimo, że do Jednolitego Aktu Europejskiego, przyjętego w 1986 roku, dołączono deklarację, która wiązała swobodny przepływ osób ze współpracą w zakresie imigracji oraz zwalczania przestępczości, terroryzmu, przemytu narkotyków i dzieł sztuki³, to przełomem w rozwoju współpracy państw członkowskich w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych było jednak przyjęcie Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej. Postanowienia dotyczące współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zawarto w Tytule VI, określając następujące sprawy wspólnego zainteresowania:

- polityka azylowa;
- zasady regulujące przekraczanie granic zewnętrznych;
- polityka imigracyjna;
- zasady wjazdu na obszar Unii i poruszania się po nim obywateli państw trzecich;
- zasady pobytu obywateli państw trzecich na terytoriach państw członkowskich;
- walka z nielegalną imigracją, pobytem i pracą obywateli państw trzecich;
- walka z narkomanią;
- walka z oszustwami;
- współpraca sądowa w sprawach cywilnych i handlowych;

³ Patrz: F. Jasiński, P. Rakowski, op. cit., s. 16.

- współpraca sądowa w sprawach karnych;
- współpraca celna;
- współpraca policyjna, skierowana na zapobieganie i zwalczanie terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami i innych form przestępczości międzynarodowej.

Wymienione powyżej dziedziny uregulowano w trzecim filarze Unii Europejskiej, którego cechą charakterystyczną stała się współpraca międzyrządowa i brak uwspólnotowienia. Tym samym, państwa członkowskie odgrywały rolę kluczową w decydowaniu o tempie i kierunkach współpracy, zaś rola instytucji wspólnotowych została znacznie ograniczona. Zwracano uwagę, że współpraca w ramach filaru trzeciego prowadzona jest w oparciu o prawo międzynarodowe, a więc z filarem pierwszym utrzymana jest przez „wypożyczenie” instytucji wspólnotowych, przy jednoczesnym odmiennym opisanu ich zadań i kompetencji⁴. Głównym organem w zakresie trzeciego filaru stała się Rada w składzie ministrów sprawiedliwości i ministrów spraw wewnętrznych. Dodatkowo, na mocy artykułu K.4 utworzono komitet koordynacyjny, odpowiedzialny za przygotowanie prac Rady JHA (ang. Justice and Home Affairs) oraz wydawanie opinii, który nazwany został Komitetem K.4. W jego skład weszli wysocy przedstawiciele ministerstw sprawiedliwości i spraw wewnętrznych państw członkowskich oraz obserwator Komisji Europejskiej. Działania Komitetu K.4 podejmowane były przy wykorzystaniu trzech grup sterujących oraz grup roboczych do spraw: imigracji i azylu; migracji, azylu, wiz i granic zewnętrznych; policji i bezpieczeństwa; terroryzmu, współpracy policyjnej, narkotyków, współpracy celnej i przestępczości zorganizowanej; współpracy sądowej; ekstradycji, międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i wzajemnego uznawania (decyzji sądowych)⁵. Obok Rady JHA i Komitetu K.4 w ramach filaru trzeciego funkcjonował również Komitet Stałych Przedstawicieli. Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie zyskał w myśl Traktatu z Maastricht kompetencji do rozstrzygania sporów powstałych na gruncie współpracy w ramach trzeciego filaru. Jedynie w odniesieniu do konwencji, ETS mógł zyskać jurysdykcję w zakresie interpretacji lub rozstrzygania sporów dotyczących stosowania konwencji.

Specyfika filaru trzeciego polegała także na wykorzystaniu specyficznych instrumentów prawnych, które w założeniu ułatwić miały współpracę. Wspólne działania, wspólne stanowiska i konwencje miały charakter międzyrządowy i wymagały zgody wszystkich państw członkowskich. Dodatkowo, nie mogły dotyczyć kwestii zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji państw. Podkreślić należy również, że wspólne stanowiska (podejmowane, gdy cele Unii Europejskiej mogły zostać osiągnięte w lepszym stopniu dzięki wspólnemu działaniu państw, niż drogą działań indywidualnych) nie miały mocy wiążącej. Konwencje natomiast, będące instrumentem prawa międzynarodowego, których przyjęcie Rada zalecała państwom członkowskim, często nie zyskiwały mocy wiążącej z uwagi na trudności z uzyskaniem wymaganej liczby ratyfikacji.

Przyjęcie Traktatu z Maastricht przyczyniło się w następnych latach do rozwoju współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W październiku

⁴ A. Górski, A. Sakowicz (red.), *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Warszawa 2006, s. 34–35.

⁵ J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation. Toward a European FBI?*, London 2003, s. 38.

niku 1993 roku, na podstawie porozumienia ministerialnego, utworzono EDU (ang. Europol Drugs Unit) – Wydział Europolu ds. Narkotyków, którego zakres funkcjonowania, metody działania i cele szczegółowo określono we wspólnym działaniu 95/73/JHA z 10 marca 1995 roku (na podstawie uzgodnień podjętych podczas spotkań ministerialnych grupy TREVI w Kolding w maju 1993 roku i w Kopenhadze w czerwcu 1993 roku). EDU rozpoczął działalność 3 stycznia 1994 roku i do 1996 roku uczestniczył w ponad 2 tysiącach spraw wnoszonych przez państwa, udzielając wsparcia technicznego i osobowego. Podstawowym zadaniem EDU było przeciwdziałanie i zwalczanie nielegalnego handlu narkotykami, materiałami radioaktywnymi i nuklearnymi oraz handlu ludźmi, drogą wymiany informacji i analizy zagrożeń. W swej działalności EDU napotykał na dwie przeszkody. Pierwszą był ograniczony mandat, drugą – niemożność zbierania informacji na temat osób podejrzanych o dokonanie przestępstw⁶.

Równolegle do działań powołujących do życia EDU, 26 lipca 1995 roku doszło do podpisania Konwencji o Europolu (jej opracowanie zlecono podczas szczytu Rady w Lizbonie w czerwcu 1992 roku). Dokument określił cele i zasady funkcjonowania Europejskiego Urzędu Policji, a także jego strukturę. Europol rozpoczął działalność w 1999 roku. Na mocy artykułu 2.1 Konwencji celem Europolu jest poprawa skuteczności i umożliwienie współpracy władz państw członkowskich w przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami, materiałami radioaktywnymi i nuklearnymi, handlu ludźmi, nielegalnemu przemytowi imigrantów oraz handlu kradzionymi pojazdami⁷. Dodatkowo, na mocy decyzji Rady z 3 grudnia 1998 roku, Europol zyskał kompetencje do prowadzenia działań w odniesieniu do przestępstw przeciw życiu, zdrowiu, wolności i własności, jeśli pojawiły się w trakcie działalności terrorystycznej. 29 kwietnia 1999 roku mandat Europolu rozszerzono o walkę z przestępczością finansową, w szczególności z fałszowaniem środków płatniczych, a 30 listopada 2000 roku o przeciwdziałanie i zwalczanie prania pieniędzy⁸. W artykule 3 Konwencji określono, iż w celu przeciwdziałania i walki z różnymi formami przestępczości Europol odpowiedzialny jest za zbieranie i wymianę informacji na temat zagrożeń (zapowiedziano utworzenie Systemu Informacji Europolu – tzw. EIS), prowadzenie badań, udzielanie pomocy operacyjnej, technicznej oraz doradztwa w zakresie szkoleń. Wzmocnienie roli Europolu przewidziano w dokumencie z marca 2000 roku, zatytułowanym *Strategia Unii Europejskiej na początku nowego stulecia – przeciwdziałanie i kontrolowanie przestępczości zorganizowanej*. Zezwolono na uczestnictwo funkcjonariuszy Europolu w działaniach operacyjnych prowadzonych przez wspólne zespoły śledcze⁹. Europol został również upoważniony do prowadzenia współpracy z państwami trzecimi w zakresie uzyskiwania informacji od państw trzecich (na podstawie decyzji Rady z 3 listopada 1998 roku), przekazywania informacji państwom trzecim i organom (na mocy decyzji Rady z 12 marca 1999 roku) oraz prowadzenia

⁶ W. Bruggeman, *Europol: A Castle or a House of Cards?*, w: A. Pauly (ed.), *De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacles*, Maastricht 1996, s. 22.

⁷ M. Habermeld, W. H. McDonald, *International Cooperation in Policing*, w: Ph. Reichel (ed.), *Handbook of Transnational Crime and Justice*, Thousand Oaks–London–New Delhi 2005, s. 299.

⁸ *Zwalczanie przestępczości*, op. cit., s. 312–313.

⁹ *Ibidem*, s. 319.

negocjacji w sprawie porozumień z państwami trzecimi (na podstawie decyzji Rady z 27 marca 2000 roku)¹⁰.

2 października 1997 roku podpisano Traktat Amsterdamski, który zreformował wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne Unii Europejskiej. Prace nad zmianami w zakresie WSSW zapoczątkował projekt zgłoszony przez prezydencję holenderską, przewidujący włączenie do Traktatu dorobku prawnego Schengen. Zaproponowano, aby procedury decyzyjne nie uległy zmianie, podkreślono jedynie możliwość rezygnacji z wymogu jednomyślnego podejmowania decyzji. Po 15 miesiącach negocjacji uzgodniono ostateczny kształt Traktatu¹¹.

W uwagi na konieczność pogłębienia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, obszary nie wzbudzające kontrowersji, w odniesieniu do których państwa członkowskie zdecydowały się na przekazanie swych kompetencji na poziom unijny, przeniesiono do filaru pierwszego. Do dziedzin tych należały polityka imigracyjna i wizowa, polityka azylowa, a także swobodne przemieszczanie się po obszarze Unii Europejskiej oraz współpraca sądowa w sprawach cywilnych i handlowych. Do Traktatu wprowadzono nowy tytuł IV *Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób* (artykuły 61–69 TWE). Uzgodniono, iż w ciągu 5 lat od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego przyjęte zostaną środki zmierzające do zapewnienia:

- swobodnego przepływu osób;
- zniesienia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych (na podstawie Protokołu 3 do Traktatu Amsterdamskiego, Wielka Brytania i Irlandia nie uczestniczą w procesie znoszenia granic wewnętrznych);
- zasad przekraczania granic zewnętrznych;
- zasad regulujących zagadnienie azylu.

W filarze trzecim, zgodnie z postanowieniami Traktatu Amsterdamskiego, pozostawiono natomiast współpracę sądową w sprawach karnych oraz współpracę policyjną (Tytuł VI TUE, artykuły 29–42). Wskazano, iż celem Unii jest „zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przez wspólne działanie Państw Członkowskich”¹². Realizacja tego celu osiągnięta ma być przez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej (m.in. terroryzmu, handlu ludźmi, przestępstw przeciw dzieciom, nielegalnego handlu narkotykami, bronią, korupcji i nadużyć finansowych), drogą ścisłej współpracy policji, organów celnych, sądów oraz zbliżania systemów prawa karnego państw członkowskich. Cele te realizowane są przy wykorzystaniu specyficznych rodzajów aktów prawnych, do których zaliczono wspólne stanowiska (ustalające sposób postępowania Unii w określonej sprawie, będące zobowiązaniem politycznym), decyzje ramowe (nie wywołujące skutku bezpośredniego, zbliżone charakterem do dyrektyw

¹⁰ Szerzej: H. G. Nilsson, *Organs and Bodies of the Third Pillar as Instruments of External Relations of the Union*, w: G. de Kerchove, A. Weyembergh (eds.), *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles 2003, s. 203–205.

¹¹ Szerzej: S. Parzymies, R. Zięba (red.), *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, Warszawa 2004, s. 73.

¹² Artykuł 29 *Traktatu o Unii Europejskiej. Tekst ujednolicony*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji, Warszawa 2005, s. 419.

obowiązujących w filarze pierwszym – są wiążące co do celu, pozostawiają państwom wybór środków i form implementacji, przyjmowane są w celu zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych), decyzje (podstawowe uchwały prawotwórcze Wspólnoty, nie wywołujące skutku bezpośredniego) i konwencje (zyskują moc prawną z chwilą ratyfikowania przynajmniej przez połowę państw członkowskich). W ramach trzeciego filaru Trybunał Sprawiedliwości zyskał kompetencję „do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni decyzji ramowych i decyzji, [...] oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do konwencji”¹³. Traktat Amsterdamski nie dopuszczał natomiast możliwości stwierdzania legalności wspólnych stanowisk. Podmiotami uprawnionymi do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie legalności są państwa członkowskie i Komisja. Ponadto, Trybunał został uprawniony do rozstrzygania sporów w ramach filaru trzeciego (dotyczących wykładni lub stosowania przyjętych aktów prawnych), gdy Rada nie zdołała rozwiązać sporu w ciągu sześciu miesięcy. Wyłącznie natomiast kompetencje ETS do kontroli mocy prawnej i proporcjonalności działań prowadzonych przez policję i organy ścigania oraz do oceny wykonywania obowiązków państw członkowskich w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁴. Szczególne kompetencje przyznane zostały Komisji Europejskiej, która zyskała prawo inicjatywy w odniesieniu do każdego zagadnienia dotyczącego współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

Do Traktatu Amsterdamskiego dołączono Protokół 2 o włączeniu *aquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej. Umożliwił on zastosowanie zasad wskazanych w Porozumieniu z Schengen z 1985 roku oraz Konwencji Wykonawczej z 1990 roku we współpracy w ramach wymiaru sprawiedliwości i sprawach wewnętrznych, choć w stosunku do Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii przyjęto specjalny status, gdyż państwa te już na etapie negocjacji sprzeciwiały się włączeniu zapisów Porozumienia z Schengen do dorobku prawnego¹⁵. Derogacje w odniesieniu do tych państw doprowadziły do ustanowienia mechanizmu wzmocnionej współpracy. Jest ona możliwa przy wykorzystaniu instytucji, procedur i mechanizmów jeśli:

- ma na celu szybsze przekształcenie Unii w obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (artykuł 40 TUE);
- służy realizacji celów Unii Europejskiej i wzmocnieniu integracji (artykuł 43 pkt a);
- respektuje traktaty i jednolite ramy instytucjonalne i szanuje dorobek wspólnotowy (artykuł 43 pkt b i c);
- dotyczy co najmniej ośmiu państw członkowskich (artykuł 43 pkt g);
- respektuje prawa i wolności państw, które nie uczestniczą we wzmocnionej współpracy (artykuł 43 pkt h);
- jest otwarta dla wszystkich państw członkowskich (artykuł 43 pkt j oraz artykuł 43b);
- stosowana jest jako środek ostateczny, gdy cele współpracy nie mogą być osiągnięte w rozsądnym terminie przy zastosowaniu odpowiednich postanowień przewidzianych w Traktacie (artykuł 43a).

¹³ Artykuł 35 *Traktatu o Unii Europejskiej. Tekst ujednolicony*, op. cit., s. 429.

¹⁴ *Zwalczanie przestępczości*, op. cit., s. 43. Por: artykuł 35.5 *Traktatu o Unii Europejskiej*, op. cit.

¹⁵ S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Essex 2000, s. 39.

W związku z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego, w 1999 roku odbył się szczyt Rady w Tampere, poświęcony wymiarowi sprawiedliwości i sprawom wewnętrznym. W raporcie końcowym wskazano na „kamienie milowe” na drodze ku stworzeniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Uwagę skoncentrowano na trzech zagadnieniach: wspólnej polityce migracyjnej i azylowej; walce z przestępczością oraz utworzeniu europejskiego obszaru sprawiedliwości. W odniesieniu do polityki azylowej zasygnalizowano tworzenie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (ang. Common European Asylum System – CEAS), zaś w ramach polityki migracyjnej podkreślono konieczność prowadzenia integracji imigrantów ze społeczeństwem państw goszczących. Walka z przestępczością skierowana została na tworzenie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, do zadań których należy walka z przestępczością transgraniczną. Europolowi przyznano natomiast kluczową rolę we wspieraniu prewencji, analiz i badań nad przestępczością oraz umożliwiono podejmowanie specjalnych działań w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy¹⁶. Utworzenie europejskiego obszaru sprawiedliwości uzależniono od polepszenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości, wzajemnego uznania decyzji sądowych i zbliżania prawa cywilnego. Dodatkowo, wskazano również na potrzebę intensyfikacji współpracy sądowej w sprawach karnych, m.in. ujednolicenie zasad dokonywania ekstradycji i uznanie decyzji sądowych w sprawach karnych.

Spotkanie w Tampere doprowadziło do przyjęcia kompleksowego i spójnego programu współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Ustalono sposoby, środki i harmonogram realizacji poszczególnych etapów tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹⁷. W efekcie szczytu w Tampere zintensyfikowano współpracę sądową w sprawach cywilnych i handlowych oraz w sprawach karnych. W odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych podstawą działania stały się tzw. regulacje brukselskie, przyjęte w grudniu 2000 i listopadzie 2003 roku. Oba dokumenty określiły zasady jurysdykcji sądów w odniesieniu do spraw cywilnych i handlowych (rozporządzenie nr 44) oraz spraw małżeńskich i opieki rodzicielskiej (rozporządzenie nr 2201). Wprowadziły również zasadę automatycznego uznania decyzji sądowych i zasadę wykonania tych decyzji na wniosek osoby zainteresowanej. W 2001 roku przyjęto również rozporządzenie nr 1206 w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich w zakresie zbierania i przekazywania materiału dowodowego. W ramach współpracy sądowej w sprawach karnych najistotniejsze znaczenie miało przyjęcie w maju 2000 roku Konwencji o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych. Umożliwiła ona składanie wniosków o przekazanie dokumentów, odebranie zeznań od świadków, uzyskanie opinii biegłych oraz poszukiwanie osób podejrzanych o dokonanie przestępstwa, wprowadzając jednocześnie obowiązek udzielenia pomocy prawnej. W czerwcu 2002 roku, w związku z wydarzeniami z 11 września 2001 roku, które doprowadziły do intensyfikacji współpracy w ramach WSSW, przyjęto decyzję ramową w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania, której celem było usprawnienie procedur przekazywania między państwami osób podejrzanych o dokonanie przestępstw. Nowa instytucja

¹⁶ F. Jasiński, P. Rakowski, op. cit., s. 44.

¹⁷ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska*, t. I, Warszawa 2004, s. 421.

prawna, będąca decyzją sądową (wyeliminowano polityczny czynnik przy podejmowaniu decyzji o przekazaniu), stosowana jest wobec każdej osoby podejrzanej o dokonanie czynu zagrożonego karą powyżej 12 miesięcy pozbawienia wolności. Cechą charakterystyczną jest wprowadzenie obowiązku wykonania Europejskiego Nakazu Aresztowania.

W grudniu 2000 roku zakończono prace nad projektem nowego traktatu. W Traktacie Nicejskim, przyjętym 26 lutego 2001 roku, wskazano trzy główne obszary związane z wymiarem sprawiedliwości i sprawami wewnętrznymi. Po pierwsze, rozszerzono stosowanie kwalifikowanej większości i procedury współdecydowania w odniesieniu do niektórych zagadnień. Po drugie, zlikwidowano prawo weta w odniesieniu do współpracy w zakresie zagadnień objętych filarem trzecim. Państwo sprzeciwiające się podjęciu działań nie mogło blokować decyzji, a jedynie odłożyć jej podjęcie przez skierowanie sprawy do Rady i poddanie jej pod dyskusję przed ostatecznym głosowaniem. Po trzecie, wprowadzono nową strukturę instytucjonalną filaru trzeciego, umożliwiając podjęcie działalności przez Europejskie Kolegium Policyjne – CEPOL oraz Eurojust. Kolegium odpowiedzialne zostało między innymi za prowadzenie szkoleń dla wyższych urzędników policyjnych oraz celnych w celu wypracowania wspólnych mechanizmów działania. Eurojust, funkcjonujący na mocy decyzji z 2002 roku, wyposażono w kompetencje do podejmowania działań mających na celu usprawnienie i koordynację współpracy między państwami członkowskimi. Zadanie to realizowane jest przez udzielanie pomocy w prowadzeniu działalności dochodzeniowo-śledczej, dotyczącej przestępczości transgranicznej oraz współpracę z Europejską Siecią Sądowniczą w sprawach karnych¹⁸.

Wejście w życie Traktatu Nicejskiego doprowadziło również do intensyfikacji działań prawodawczych w zakresie polityki wizowej i azylowej. W odniesieniu do polityki wizowej w roku 2003 uzgodniono tzw. Wspólne Instrukcje Konsularne (ang. Common Consular Instructions), wprowadzające ujednoliconą procedurę rozpatrywania wniosków wizowych. W tym samym roku przyjęto decyzję w sprawie harmonizacji formularza wizowego, wskazując na niezbędne zabezpieczenia wiz wydawanych przez państwa członkowskie (zarówno wiz Schengen, jak i krajowych). Sprecyzowano również jakie informacje umieszczane będą na formularzach wizowych. W ramach regulacji azylowych 18 lutego 2003 roku przyjęto tzw. Regulację Dublin II, mającą bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Danii. Dokument potwierdza postanowienia Konwencji Dublińskiej z 1990 roku, przyznając osobom wnioskującym o azyl jedną szansę na otrzymanie ochrony w Unii Europejskiej. 29 kwietnia 2004 roku przyjęto natomiast dyrektywę ustanawiającą minimalne standardy przyznania i cofnięcia statusu uchodźcy. W dyrektywie, nad którą prace trwały od września 2000 roku, określono kryteria, w oparciu o które podejmowana jest decyzja o przyznaniu ochrony w postaci statusu uchodźcy lub tzw. ochrony subsydiarnej. Najważniejszym postanowieniem jest jednak uznanie, iż podstawą przyznania statusu

¹⁸ Szerzej na temat Eurojustu patrz: J. Costa, *Eurojust vis a vis the European Prosecutor*, w: J. Apap (ed.), *Justice and Home Affairs in the European Union. Liberty and Security Issues after Enlargement*, Cheltenham–Northampton 2004, s. 141–150.

uchodzić jest prześladowanie, którego autorem mogą być zarówno władze państwowe, jak i tzw. 'aktorzy niepaństwowi' (ang. non-state actors).

Nawiązując do ustaleń podjętych na szczycie w Tampere, 5 listopada 2005 roku podczas spotkania Rady w Brukseli ogłoszono Program haski. Za priorytet uznano rozwój działań w odniesieniu do:

- praw fundamentalnych i obywatelstwa Unii Europejskiej;
- walki z terroryzmem;
- zarządzania migracją;
- ustalenia zasad dotyczących przekraczania granic zewnętrznych, znoszenia granic wewnętrznych oraz polityki wizowej;
- wspólnego europejskiego systemu azylowego;
- prowadzenia polityki integracji;
- ochrony informacji;
- walki z przestępczością zorganizowaną;
- współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych;
- podziału odpowiedzialności w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹⁹.

Realizację programu haskiego przewidziano na okres 5 lat.

Mimo stale podejmowanych inicjatyw dotyczących usprawnienia współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, nie udało się pogłębić działań w trzecim filarze. Jego struktura, brak sprecyzowania celów i zadań oraz zasada jednomyślności przy podejmowaniu decyzji skutkuje w powolnym tempie rozwoju współpracy. Z tego względu w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy uregulowano zagadnienia związane z tzw. Przestrzenią Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Obszar ten miał być oparty o poszanowanie praw podstawowych i różnych systemów i tradycji prawnych państw. Sprecyzowano kwestie dotyczące kontroli granic, azylu i imigracji (rozdział IV, sekcja 2); współpracy sądowej w sprawach cywilnych oraz w sprawach karnych (rozdział IV, sekcja 3 i 4); oraz współpracy policyjnej (rozdział IV, sekcja 5). Zagadnienia te na mocy artykułu I-14 ust 2 (j) zaliczono do dziedziny kompetencji dzielonych między Unię Europejską a państwa członkowskie. Jednocześnie, zgodnie z artykułem I-42 (*Postanowienia szczególne dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*) uzgodniono, iż narodowe parlamenty mogą uczestniczyć w politycznej kontroli Europolu i w ocenie działań Eurojustu²⁰, zaś państwa członkowskie mają prawo inicjatywy w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej. Zmiany dotyczyły również aktów prawnych stosowanych w odniesieniu do zagadnień objętych przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zgodnie z artykułem I-33 w celu wykonywania kompetencji przyznano instytucjom prawo do stosowania ustaw europejskich (akty stosowane w całości i bezpośrednio), europejskich ustaw ramowych (akty wiążące co do rezultatu, pozostawiające swobodę wyboru środków i formy), rozporządzeń europejskich (akty służące wprowadzeniu w życie aktów ustawodawczych, które mogą wiązać w całości

¹⁹ „Monitor europejski” 2004, nr 7, s. 19.

²⁰ Artykuł I-42.2 *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Rzym 29 października 2004, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 32.

i być bezpośrednio stosowane), decyzji europejskich (akty wiążące wyłącznie adresatów), zaleceń i opinii (nie mają charakteru wiążącego). W odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przyjmowane miały być ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe, których celem jest zbliżenie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich²¹. Rozporządzenia europejskie podejmowane miały być w celu zapewnienia współpracy administracyjnej między służbami państw członkowskich. Dla oceny wprowadzania w życie przez władze państw polityk objętych przestrzenią, stosowane miały być decyzje europejskie i rozporządzenia europejskie. Zmiany przewidziane Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy przewidywały również rozszerzenie kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej. Trybunał miał zyskać jurysdykcję do orzekania o legalności ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych na podstawie skargi państwa członkowskiego, instytucji, osób prawnych i fizycznych – adresatów tych aktów, lub których akty te miały dotyczyć; oraz kompetencje do wydawania orzeczeń wstępnych dotyczących wykładni Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy oraz aktów prawa pochodnego.

Z uwagi na odrzucenie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w referendum przeprowadzonych w Holandii i Francji, rozpoczęto prace nad tekstem nowego traktatu. W lipcu 2007 roku uzgodniono projekt Traktatu Lizbońskiego, który przyjęty został 13 grudnia 2007 roku. W odniesieniu do obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości uzgodniono, iż stanowi on dziedzinę dzielonych kompetencji między Unią a państwami członkowskimi²². Całość zagadnień mieszczących się w tym obszarze ujęto w Tytule IV (*Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*), na który składa się polityka dotycząca kontroli granicznych, azylu i imigracji, współpraca sądowa w sprawach cywilnych, współpraca sądowa w sprawach karnych oraz współpraca policyjna. Traktat Lizboński wskazał, że obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości tworzony będzie w oparciu o prawa fundamentalne i poszanowanie różnych systemów prawnych i tradycji państw członkowskich. Uzgodniono zniesienie granic wewnętrznych i wprowadzenie wspólnych regulacji w zakresie azylu, imigracji, polityki wizowej i kontroli na granicach zewnętrznych. W oparciu o zasadę wzajemnego uznania decyzji sądowych oraz zasadę pomocy prawnej (przewidującą między innymi pomoc w zbieraniu materiału dowodowego), prowadzona będzie współpraca sądowa w sprawach cywilnych. W Traktacie Lizbońskim przewidziano prowadzenie wspólnych szkoleń dla osób zatrudnionych w sądownictwie, zapewnienie szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz rozwój alternatywnych metod rozwiązywania sporów²³. Pogłębienie współpracy sądowej w sprawach karnych nastąpi między innymi dzięki przyjęciu rozwiązań przewidujących zasadę wzajemnego uznania wyroków w sprawach karnych, pozwalających na rozwiązywanie sporów kompetencyjnych między sądami państw członkowskich oraz określających wspólne reguły określające

²¹ Artykuł I-42.1 (a) *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, op. cit., s. 32.

²² Artykuł 4.2 *Traktatu Lizbońskiego zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels 2007, CIG 1/07.

²³ Artykuł 69d *Traktatu Lizbońskiego*, op. cit.

prawa ofiar i prawa osób w postępowaniu karnym. Zgodnie z artykułem 69f przyjęte zostaną zasady dotyczące definiowania przestępstw oraz grożących za nie sankcji w odniesieniu do czynów takich jak terroryzm, przestępstwa imigracyjne, seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, pranie brudnych pieniędzy, korupcja, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana. Szczegółowo określono kierunki działalności Eurojustu, wskazując, iż jego zadaniem jest pomoc i wzmocnienie koordynacji i współpracy między narodowymi władzami zajmującymi się dochodzeniem i sądzeniem przestępstw, w szczególności inicjowanie i koordynowanie dochodzeń karnych i rozwiązywanie sporów jurysdykcyjnych między państwami członkowskimi. Uwagę skierowano również na zwalczanie przestępstw finansowych, skierowanych przeciw interesom Unii Europejskiej. Zadanie to realizowane jest przez Eurojust oraz przez Urząd Europejskiego Prokuratora, którego utworzenie przewidziano w Traktacie. Główną instytucją działającą w odniesieniu do współpracy policyjnej jest Europol, do zadań którego należy wzmacnianie działań narodowych organów policyjnych, rozwój współpracy oraz zwalczanie przestępczości dotyczącej dwóch lub większej liczby państw członkowskich. Europol odpowiedzialny jest również za koordynowanie i organizowanie działalności dochodzeniowej i operacyjnej podejmowanej we współpracy z państwami członkowskimi.

* * *

Ewolucja, jaką przeszedł Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne od chwili powołania Unii Europejskiej do przyjęcia Traktatu Lizbońskiego, jest nie do przecenienia. Dążenie do usprawnienia współpracy prowadzonej przez państwa członkowskie w odniesieniu do polityki imigracyjnej, wizowej, azylowej, współpracy sądowej w sprawach cywilnych oraz w sprawach karnych, a także współpracy policyjnej, zaowocowało przeniesieniem części zagadnień z trzeciego do pierwszego filaru Unii Europejskiej. Dokonane uwspólnotowanie przyczyniło się do zwiększenia tempa współpracy i rozwoju prawa europejskiego w zakresie polityk dotyczących cudzoziemców (imigracyjna, wizowa i azylowa), współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych oraz regulacji dotyczących swobody przemieszczania się na obszarze UE. Z uwagi na brak postępów w działaniach w ramach filaru trzeciego, w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, a następnie w Traktacie Lizbońskim przyjęto rozwiązania mające na celu rozwój działań w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej. Zmiany te były możliwe do wprowadzenia w dużej mierze ze względu na zagrożenie terrorystyczne, które stało się bardziej realne po wydarzeniach z 11 września 2001 roku oraz atakach dokonanych w Madrycie i Londynie. Przedstawiciele państw członkowskich podkreślili, iż wspólnie prowadzone działania będą bardziej skuteczne w ograniczaniu zagrożenia terrorystycznego.